# 特殊区域制度竞争的法律规制

张 守 文
( 北京大学 法学院, 北京 100871)

**摘 要**: 改革开放以来,基于特殊的发展目标和制度安排设立的大量特殊经济区域,是我国推进改革、法治与发展历程的缩影,对其可在 "地理—经济—制度" 的 "三维分析框架" 下展开解析。鉴于特殊区域受制度因素影响更大,其制度差异关乎区域协调发展和全国统一大市场建设,对其制度竞争尤其应当加强法律规制。为此,应依据《立法法》规定,解决有关特殊区域的授权立法、暂时调整法律适用和自定规则方面的法治问题,并从竞争法、财税法等多个维度,加强对特殊区域制度生成和制度竞争的法律约束,从而通过提升制度品质,推进各类区域之间的良性制度竞争。解析 "特殊区域—制度差异—制度竞争—法律规制" 的内在关联及相关法律问题,不仅有助于揭示 "经济改革—特殊区域—制度试点—制度推广" 这一贯穿我国经济改革和法制建设的重要主线,也有助于明确完善特殊区域制度的方向,提升整体经济法治的水平,并由此进一步提炼 "特殊区域法治理论",丰富和完善经济法治理论。

**关键词**: 特殊区域; 制度差异; 制度竞争; 法律规制; 经济法治
**中图分类号**: D 922.29 **文献标识码**: A **文章编号**: 1000-5919( 2025) 03-0192-13

## 一、背景与问题

在建设现代化国家的新征程上,能否持续深化改革,建设统一大市场,构建现代化经济体系,推动高质量发展,事关中国式现代化目标的实现。为此,应在法治轨道上推进经济社会的全面发展,有效处理改革、法治与发展的三者关系,并深化 "法律与发展" 的理论研究。① 法律制度的形成和发展历来受诸多因素影响。例如,位于不同地域、处于不同经济发展阶段的国家,往往会形成不同的法律制度; 即使在一国内部,由于地理、政治、经济等因素影响,不同区域适用的法律制度也可能大异其趣。② 同时,法律制度也会影响一国 "特殊区域" 的形成。在我国,既有与政治因素密切相关的特别行政区、民族自治区域,也有与经济因素紧密相连的经济特区、自贸区,等等。上述区域之所以 "特殊",是因其实行有别于其他区域的制度,因而它们在实质上都是 "制度特区"。

改革开放以来,我国设立了大量旨在促进经济发展、体现各类制度差异的形形色色的 "特殊经济区域" 或 "特殊经济区" ③( 以下简称 "特殊区域") ,包括改革开放初期的经济特区、沿海开放城市、经济技

**收稿日期**: 2024-12-20
**作者简介**: 张守文,北京大学法学院教授。
**基金项目**: 国家重点研发计划 "跨领域知识驱动的法治调研智能感知及辅助决策技术研究" ( 2022YFC3301900) 。

① 参见杜鲁贝克等:《论当代美国的法律与发展研究运动( 上) 》,《比较法研究》1990 年第 2 期,第 46—53 页; 郑永流:《法律与发展——九十年代中国法哲学发展的新观点》,《中外法学》1992 年第 4 期,第 5—10 页。

② 地理因素等初始条件会影响各州和司法机构的演变,体现了地理因素对法律制度的重要影响。参见伯科威茨、克莱:《法律、地理和国家发展: 以美国为例》,李丹莉、韩微译,北京: 中信出版集团 2015 年版,第 2 页。

③ 特殊经济区是国家或地区为促进自身经济发展而划定的具有一定空间范围、实施特殊政策和管理手段的特殊区域。参见郝寿义:《区域经济学原理》( 第二版) ,上海: 格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社 2016 年版,第 182 页。

术开发区,以及后来设立的自贸区、自贸港等各类改革开放试验区等。① 尽管上述不同类型的“特殊区域”差异较大,但对其制度层面的共性问题,仍有必要从法学视角展开研究。

“特殊区域”有别于“一般区域”,其形成和发展受经济、制度等多种因素影响。一些研究表明,中国的经济发展是以地方竞争或区域竞争为动力源泉的。② 我国的特殊区域种类繁多,成因复杂,在特殊区域与一般区域之间以及特殊区域相互之间的竞争,实质都是制度竞争。事实上,特殊区域的形成和发展虽然受地理、经济、历史等因素影响,但与制度因素关联更为紧密。③ 正是我国推进的多种改革与相关“立法试点”,④带动了大量“特殊区域”的生成,并由此形成了各类区域的制度差异和制度竞争。

尽管特殊区域的制度差异和制度竞争在一定时期有助于推动区域经济的发展,但如此众多的特殊区域及其特殊制度安排,是否影响区域之间的公平竞争和协调发展,是否妨碍统一大市场建设和整体法治统一,已成为需要特别关注的重大现实问题。因此,对特殊区域不仅应从“经济”和“区域”的维度研究,还要从“制度”维度探讨,尤其应分析各区域的制度差异对制度竞争和经济发展的影响,加强对特殊区域制度竞争的法律规制。

有鉴于此,本文将结合影响特殊区域形成和发展的制度因素,分析各区域的制度差异及其引发的制度竞争对所在地方经济发展和相关区域协调发展的影响,并针对其中涉及的相关法律问题,探讨对特殊区域的制度竞争进行多维法律规制的具体路径,强调应通过提升特殊区域的“制度品质”,来促进区域公平竞争和统一大市场建设,在法治轨道上推动区域协调发展和整体经济社会的高质量发展。在后续的研讨中本文还试图说明: 第一,特殊区域折射着中国经济和法治发展的历程,其制度完善需要处理好改革、法治与发展的“三者关系”。⑤第二,尽管对特殊区域的制度安排在一定时期有助于促进经济增长,但随着市场化、法治化、信息化、国际化的推进,不宜频繁设立名目繁多的特殊区域; 不当增加特殊区域或特殊制度,可能会影响法治统一和区域协调发展。第三,对于影响公平竞争和市场统一的重要“基础制度”应当力求统一,这是法治统一和市场统一的基本要求。为此,应结合区域协调发展战略、区域公平竞争和统一大市场建设的要求,保障特殊区域制度的合理性和合法性,不断提升整体经济法治的水平。

## 二、影响特殊区域的制度因素与制度差异

影响特殊区域形成和发展的制度,在狭义上主要指法律制度,在广义上还包括各类政策。⑥ 在特殊区域与一般区域之间以及特殊区域相互之间存在的多种制度差异,会直接影响各类区域的存续、发展和

---

① 《中国加入世界贸易组织议定书》第 2 条(A)将“边境贸易地区、民族自治地方、经济特区、沿海开放城市、经济技术开发区以及其他在关税、国内税和法规方面已建立特殊制度的地区”统称为“特殊经济区”。

② 中国在财政分权基础上形成了地方政府竞争的格局,并由此促进了经济增长。参见周业安、李涛:《地方政府竞争和经济增长——基于我国省级面板数据的空间计量经济学研究》,北京: 中国人民大学出版社 2013 年版,第 3 页。

③ 经济地理学研究已形成重要的“制度转向”,并关注“制度厚度”(institutional thickness)等问题。参见吕拉昌、魏也华:《新经济地理学中的制度转向与区域发展》,《经济地理》2005 年第 4 期,第 437—441 页。

④ 基于审慎立法政策,我国已形成试行立法、试点立法和先行先试等法律试行机制。参见钱大军:《当代中国法律体系构建模式之探究》,《法商研究》2015 年第 2 期,第 3—12 页。

⑤ 特定区域经济的超前发展尤其需要法治的先行作为支撑。参见王春业:《论我国“特定区域”法治先行》,《中国法学》2020 年第 3 期,第 110—128 页。

⑥ 制度是指由人制定的规则,以抑制人际交往中的任意行为和机会主义行为。参见柯武钢、史漫飞:《制度经济学: 社会秩序与公共政策》,韩朝华译,北京: 商务印书馆 2000 年版,第 32 页。

制度竞争。为此,有必要先分析影响特殊区域形成和发展的制度因素和相关因素,并梳理各类区域的制度差异,从而为后面探讨特殊区域的制度竞争问题奠定基础。

**(一)"三维分析框架"中的制度因素**

特殊区域的形成和发展,通常受地理、经济和制度等多种因素影响。其中,地理因素是其形成的自然基础,经济因素是其得以设立的重要考量,而制度因素则为其形成和发展确立规则框架。上述三类因素相互叠加、交互影响,共同构成了研究特殊区域问题的"三维分析框架"。

例如,仅从地理因素看,我国疆域辽阔,经纬跨度大,不同区域的地形、地势、气候等千差万别。这些地理差异以及相应的空间区位差别,是影响各个区域经济发展的重要自然因素。① 受地理因素影响,我国东部的平原地区、近海地区更多,陆上和海上交通便利,运输成本、开发成本更低,由此使东部地区在近现代成为经济较为发达的地区;②而地处内陆的中西部地区,通常是地理条件(特别是海拔和气候条件)较好,交通便利(如靠近河流、地势平缓)的区域,才可能成为较为发达的地区。③ 如果进一步引入经济因素,结合经济发展的历史和现状,还可将东部地区分为东北地区(计划经济时期的发达地区)和狭义的东部地区(市场经济时期的发达地区)。

针对不同类型的区域,国家需考虑在哪些方面应实行统一的制度,在哪些方面要结合具体情况实施差异化制度安排。在国家的经济治理方面,如果单纯固守"制度中性",而不实施适度的"制度调控",可能会不利于区域乃至全国的经济发展。因此,制度因素尤为重要,它是影响特殊区域形成和发展的重要变量,在三类影响因素中具有特殊地位。

基于上述"三维分析框架",地理因素叠加经济因素,会使各个区域的经济地理呈现不同样态。例如,考察著名的"胡焕庸线"或"黑河—腾冲线",会发现我国的多数特殊区域确实都位于该线以东。④ 在此基础上,如果再引入制度因素,则会对相关区域的经济发展产生更大影响,从而使各地的"经济法律地理"状况各不相同。为此,有必要结合自然地理、经济地理与法律地理的内在关联,⑤从地理学、经济学和法学等多学科的视角解析特殊区域问题。鉴于制度因素对特殊区域的形成和发展尤为重要,下面着重从制度维度,分别探讨特殊区域的制度差异和制度竞争问题。

**(二)特殊区域的制度差异**

我国自改革开放以来设立了多种多样、纷繁复杂的特殊区域,由此在特殊区域与一般区域之间,以及各类特殊区域相互之间,形成了多种制度差异。例如,我国在 20 世纪 80 年代初设置的 4 个经济特区,作为特殊区域的重要类型,其适用的相关制度迥异于其他地区;同时,基于东部地区的区位优势和开放目标,我国还设立了 14 个"沿海开放城市",其适用的制度亦有别于其他城市或地区。

此外,我国还建立了各种经济技术开发区、高新技术产业开发区等"开发区",以及沿江、沿边的"开放区"等,它们与所在省市的行政区域并非一一对应,享有不同于一般区域的法律待遇。至于东中西部和东北四大经济区域,则是跨越多个省级行政区的四大经济板块,它们作为"广义上的特殊区域",共同构成了

① 戴蒙德认为,影响国家富裕或贫穷的因素,主要是地理因素和制度因素,这体现了两类因素对区域经济发展的影响。其中,一国内部纬度不同的区域的财富受地理因素影响较大。参见戴蒙德:《为什么有的国家富裕,有的国家贫穷》,栾奇译,北京:中信出版社 2017 年版,第 22—26 页。

② 毛泽东在著名的《论十大关系》中曾提出要处理好"沿海工业和内地工业的关系",强调沿海的工业基地必须充分利用,内地工业必须大力发展。

③ 除上述地理因素影响的东中西部划分外,还应重视所有制等制度因素产生的南北区域发展失衡。参见周民良:《经济重心、区域差距与协调发展》,《中国社会科学》2000 年第 2 期,第 42—53 页。

④ 参见陆大道等:《关于"胡焕庸线能否突破"的学术争鸣》,《地理研究》2016 年第 5 期,第 805—824 页。

⑤ 以地理单元为载体的自然空间,是社会空间的物质基础与前提性条件。参见公丕祥:《空间关系:区域法治发展的方式变项》,《法律科学(西北政法大学学报)》2019 年第 2 期,第 3—13 页。

中国大陆整体的经济版图。与上述区域对应的西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的发展战略,①既体现了不同区域的发展差距,也凸显了相应的制度差异。例如,针对西部整体相对落后的现状,国家通过多种制度安排鼓励其持续开发;②而针对在计划经济时期曾非常辉煌的东北地区,国家则力图通过系列制度调整来促其重振雄风。③ 其中,对西部地区减按 15%的税率征收企业所得税的规定,④以及对东北地区扩大增值税抵扣范围的优惠规定等,都曾是国家促进上述区域发展的差异化制度安排。

另外,国家着力建设的国家级新区,如浦东新区、雄安新区等,以及上海自贸区等多个自贸区、海南自贸港等特殊区域,在经济目标及制度创新方面有更多的特殊性。其特殊制度安排不仅体现在政策层面,有些还被直接规定于相关立法( 如《海南自贸港法》) ,由此带来的制度差异,会直接影响特殊区域竞争优势的形成。

上述在不同历史时期形成的各类特殊区域,体现为形形色色的“制度特区”,它们使全国的经济版图变得五彩斑斓。例如,无论是经济特区、经济开发区、自贸区,还是京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝等各类“区域一体化”,尽管其所涉制度层次各异,但都是相对特殊的“区块”,它们在财政、税收、金融、产业、规划、土地等方面往往享有更为优惠的制度待遇。上述区域与其他区域之间的制度差异,与国家为鼓励和促进相关区域发展而实施的“差异化发展战略”相关。审视各类特殊区域的发展历程,可以发现其中蕴含的发展战略,有助于深入理解改革、法治与发展的“三者关系”。

**表 1　重要特殊区域的发展历程**

| 时间 | 空间 | 标志 | 发展时期 | 发展战略 |
|---|---|---|---|---|
| 1978—1990 年 | 东部沿海地区 | 设立经济特区、沿海开放城市、经济技术开发区 | 改革开放初期 | 非均衡发展,向东部沿海倾斜 |
| 1991—1998 年 | 沿江沿边地区 | 设立浦东新区,多地设立保税区、工业园区 | 市场经济初期 | 非均衡发展,关注沿江沿边区域 |
| 1999—2005 年 | 四大板块 | 推动西部大开发、东北振兴,设立中关村示范园区 | 新世纪初期 | 区域协调发展 |
| 2005—2013 年 | 综合配套改革试验区 | 设立滨海新区、两江新区等 | 综合配套改革时期 | 统筹城乡、社会协调发展 |
| 2013 年至今 | 全面推进改革开放试验区 | 设立上海自贸区、雄安新区等,推动京津冀协同发展,建设海南自贸港 | 全面深化改革,落实新发展理念,推动高质量发展时期 | 国内与国际协调、改革与开放协调 |

如表 1 所示,在不同时空下形成的各类特殊区域,承载着国家在不同发展阶段实施的发展战略,折射着推进国家现代化的发展历程。由于我国曾长期通过差异化制度安排来鼓励和促进相关区域发展,因此,各类特殊区域与其他区域的制度差异较为突出。

上述特殊区域的发展历程,在整体上也体现了经济改革与法制建设的紧密关联。事实上,我国在多个领域持续实施的改革,是推动各类特殊区域不断涌现的重要动因。许多改革在全国推开之前,都要通

① 相对于其他三大区域战略,中部崛起的战略也值得注意。可参见 2016 年 12 月 7 日国务院常务会议审议通过的《促进中部地区崛起规划( 2016—2025 年) 》,以及 2021 年 7 月 22 日发布的《中共中央 国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》。

② 依据《财政部、国家税务总局、海关总署关于西部大开发税收优惠政策问题的通知》( 财税〔2001〕202 号) ,符合条件的企业,按 15%的税率缴纳企业所得税。这是促进西部大开发的重要制度安排。

③ 参见张守文:《区域协调发展与市场统一的法治保障》,《华东师范大学学报( 哲学社会科学版) 》2024 年第 1 期,第 80—90 页。

④ 相关优惠制度至今仍在延续。参见《财政部、税务总局、国家发展改革委关于延续西部大开发企业所得税政策的公告》( 财政部、国家税务总局、国家发展改革委公告 2020 年第 23 号) 。

过“试点”来“试错”,从而使试点区域成为实行特殊制度的特殊区域,使“试点模式”成为经济立法的重要模式。① 上述制度实践形成的“经济改革—特殊区域—制度试点—制度推广”的主线,贯穿我国的经济改革和法制建设,由此使特殊区域成为经济因素与制度因素紧密融合的重要平台。各地为获取特殊政策,促进本区域发展,都会竞相争取试点机会,从而形成了在全国“遍地开花”的各类特殊区域。而名目繁多的特殊区域与其他区域之间的制度差异,又会直接影响区域之间的公平竞争和市场统一,对此需要从改革、法治与发展“三者关系”的综合视角加以审视。

## 三、特殊区域的制度竞争

上述制度差异的存在,会引发各类区域的制度竞争,并影响其经济发展。相关研究表明,地方政府为促进本地经济社会发展,会通过各类制度手段来吸引其他地区的资本、技术、劳动力等要素流入本辖区,从而形成与其他地方政府的横向竞争,这曾被视为中国经济快速增长的重要动因。② 因其竞争手段涉及财政、税收、土地等诸多领域,包括地方财政的补贴或返还、地方的税收优惠、土地优惠措施等,且各类竞争手段都以“制度”形式体现,因而地方政府竞争实质上就是“制度竞争”。地方政府竞争与特殊区域的制度竞争不仅原理相通,且具有高度的相关性或一致性:一方面,各类特殊区域通常都设置于一定层级的地方政府之下,并往往被后者视为其管辖的重点区域,同时,特殊区域与地方行政辖区范围有时也可能重合(如深圳经济特区等),从而实现区域上的“合二为一”;③另一方面,特殊区域发展具有外溢性,能够带动其周边的地方经济发展,从而直接影响相关地方政府的竞争力。据此,可以借鉴地方政府竞争的相关理论,来分析特殊区域的制度竞争问题,④探讨其制度竞争对所在地方的区域经济发展以及相关区域协调发展的影响,并通过提升制度品质,促进区域之间的良性竞争。

### (一) 制度竞争与区域经济发展

特殊区域的制度竞争涉及纷繁复杂的制度安排,既包括国家层面的制度,也包括各区域自行创设的制度。基于设立特殊区域的目的,上述制度既应有助于促进区域和国家整体经济发展,又要符合国家法治要求,亦即应同时兼具合理性和合法性,否则,相关的制度竞争就可能构成不公平竞争或不正当竞争。

特殊区域并不必然等同于行政区划意义上的“地方”,它既可能跨越多个省级行政区域(如长三角一体化⑤),也可能在省级行政区域内设置(如重庆的两江新区)。尽管其规模大小不一,但都要兼顾改革与开放、效率与公平、经济与社会等多重目标,并由此推动区域经济发展。对此,下面选取更具有典型性和代表性的“狭义上的特殊区域”,如经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、海关特殊监管区(如自由贸易区)和国家级新区等,来简要加以说明。

表 2 中的各类区域,都是经国务院批准设立的“国家级”特殊区域。基于制度差异及由此形成的区域竞争力的不同,上述特殊区域可分为三级:⑥第一级是经济特区和国家级新区,它们的制度竞争能力最强;第二级是自由贸易区,它综合了其他类型海关特殊监管区的制度优势;第三级是经济技术开发区、

---

① 参见张守文:《我国税收立法的“试点模式”——以增值税立法“试点”为例》,《法学》2013 年第 4 期,第 59—66 页。

② 有关中国经济“奇迹”的成因分析,参见冯兴元:《地方政府竞争:理论范式、分析框架和实证研究》,北京:译林出版社 2010 年版,第 83—94 页。也有学者认为晋升锦标赛作为中国政府官员的激励模式,是中国经济奇迹的重要根源,参见周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007 年第 7 期,第 36—50 页。

③ 与此相关,也应关注制度竞争或规则竞争的最优地理范围问题,以及各类区域的制度互认问题。参见帕雷西等主编:《立法的经济学》,赵一单译,北京:商务印书馆 2022 年版,第 95—97 页。

④ 参见沈坤荣、付文林:《税收竞争、地区博弈及其增长绩效》,《经济研究》2006 年第 6 期,第 16—26 页。

⑤ 可参见 2019 年 12 月 1 日中共中央、国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》。

⑥ 参见郝寿义:《区域经济学原理》(第二版),第 205 页。

高新技术产业开发区,以及其他海关特殊监管区,它们也被统称为“开发区”,①处于最低层级。尽管如此,上述各类特殊区域相比于“地方级”或其他类型的特殊区域,在制度竞争方面均明显处于优势地位。

**表 2　特殊区域的典型代表**

| 类型 | 代表 | 区位 | 数量 |
|---|---|---|---|
| 经济特区 | 深圳、珠海、厦门、汕头、海南、喀什( 2010) 、霍尔果斯( 2014) | 东南沿海地区、西北沿边地区 | 7 个 |
| 经济技术开发区 | 最早在十四个沿海开放城市设立的经济技术开发区 | 从东部向中西部扩展,分布更加均衡 | 233 个 |
| 高新技术产业开发区 | 中关村科技园区 | 从东部向中西部递减 | 178 个 |
| 海关特殊监管区 | 综合保税区、自贸区 | 从东部向中西部递减 | 综合保税区 167 个,自贸区 22 个 |
| 国家级新区 | 浦东新区、滨海新区、两江新区、雄安新区 | 从东部向中西部扩展分布更加均衡 | 19 个 |

**资料来: 源商务部、海关总署、中国政府网等官方网站。**

基于前述的“三维分析框架”,上述特殊区域的设立不仅要关注地理区位,还要考虑经济因素和制度因素。其中,影响特殊区域形成和发展的各类特殊制度安排,会导致国家统一的制度被割裂,并往往随经济社会发展而发生制度变迁。例如,国家出台有关特殊区域的相关制度,在改革开放初期是意在减少计划经济影响,增加商品经济因素; 而在实行市场经济体制后,则旨在深化改革,扩大开放,简政放权,促进市场经济发展。但无论在哪个时期,各类特殊区域都因其可以实施优惠制度,或者拥有良好的制度环境,而成为人财物集聚的重要区域,并在一定时期有助于促进其所在地方的区域经济发展。

由于各类市场主体基于对交易成本或自身负担的考虑,往往以蒂布特提出的“以足投票”方式,到制度更好的地方去,②从而使那些拥有“好制度”的特殊区域能够在竞争中占优,因此,各类特殊区域都要着力优化制度供给,持续构建“好制度”。鉴于只有基于具有包容性的“好制度”而展开的良性制度竞争,才能促进区域经济的稳定增长,推动整体经济的长远发展,因此,应避免不可持续的“制度竞劣”或“恶性制度竞争”。③

在制度竞争中,特殊区域与一般地区之间的制度差异或称“制度差”,会形成重要的制度“势能”,并转化为促进区域经济发展的“动能”,产生对其他地区相关要素的“吸引力”或“竞争力”。上述的“能”和“力”,直接关乎区域的“发展能力”。④ 鉴于制度差异是形成竞争优势的前提,制度竞争是区域竞争的重要方式或路径,应当明晰各类区域拥有哪些特殊政策的制定权,以及可以实施哪些特殊优惠制度。与此同时,也应关注国家对各个区域的“普遍放权”。例如,一些税收立法已专门赋予地方在法定幅度内具体确定相关课税要素的权力,从而通过在法定原则下扩展地方税权,⑤给地方留出了制度调整空

---

① 参见《国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》( 国办发〔2017〕7 号) 。

② 蒂布特( Tiebout) 在 1956 年提出的“以足投票”模型或理论,尤其有助于理解各类制度竞争的相关问题。参见刘双舟:《法律市场视野中的制度竞争与立法行为选择》,《政法论坛》2010 年第 3 期,第 87—96 页。

③ 应逐步将压力型治理结构转变为规则型治理结构,使地方竞争模式逐步实现良性运转。参见周尚君:《地方法治竞争范式及其制度约束》,《中国法学》2017 年第 3 期,第 87—101 页。

④ 贫困的本质是能力贫困,提升市场主体的发展能力非常重要。参见阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任赜等译,北京: 中国人民大学出版社 2002 年版,第 85 页。如将该观点扩展到地区的“发展能力”,则亦有其解释力。

⑤ 在地方税权的扩展方面,可采取中央标准立法与地方自主选择的模式。参见叶金育:《法定原则下地方税权的阐释与落实》,《苏州大学学报( 哲学社会科学版) 》2016 年第 5 期,第 60—73 页。

间,这在一定程度上会弱化特殊区域的制度竞争优势。

各类特殊区域的制度竞争,涉及财政、税收、金融、产业、规划、竞争、土地等诸多领域,大都与减轻市场主体负担的优惠制度相关。其中,财税和土地方面的优惠措施具有“地方性”,相对更为常用。由于特殊区域的制度安排旨在实现一定的发展目标,具有明确的“发展导向”,①因此,特殊区域的制度竞争在一定时期会有助于促进所在地方的区域经济发展,②但是否有助于促进相关区域的“协调发展”,还需要进一步研讨。

**(二)制度竞争与区域协调发展**

国家整体经济的发展应尽量实现总量平衡和区域协调。针对我国经济发展存在的不平衡、不协调和不可持续的“发展失衡”问题,需要充分运用财税、金融、产业等宏观调控手段,来促进区域协调发展。但在运用上述手段的过程中,恰恰是特殊区域获得了更多的制度优惠,由此使其形成的制度竞争优势也会影响区域的协调发展。

尽管任何国家的区域发展都具有非均衡性,但各区域之间的发展差距不宜过大,否则会影响其基本公共物品的均衡供给,引发经济、政治、法律和社会等诸多问题。因此,应当有效运用相关制度,及时解决发展失衡问题,以推动“空间正义”的实现。③ 鉴于我国过去长期实行的区域差异化发展战略,主要以制度优惠为重要内容,由此会引发资本、人力资源等要素向少数特殊区域集聚,在一定时期可能导致区域发展的失衡,为此,我国近年来着力推进区域协调发展战略,④有关特殊区域的制度也不再强调优惠措施,而是侧重于内源式的区域自主创新或制度创新。⑤ 尽管如此,各类综合改革试验区等特殊区域的制度创新优势和相关规划的投资拉动,仍会影响特殊区域与其他区域的协调发展。

为有效解决上述区域发展失衡问题,应当基于“实质公平”的理念,针对资源过多向特殊区域倾斜的问题,着力消除不合理的制度差异,对不公平的制度竞争加以规制。由于区域制度的覆盖面积越大,其繁杂度和差异度越被弱化,越有助于促进各大区域的均衡发展,因此,西部大开发、东北振兴等“大板块”的发展战略以及相应的区域制度安排更值得肯定。同时,为解决历史形成的不公平问题,还有必要通过“逆向制度安排”,补足落后地区的发展短板,通过产业转移和结构调整等措施,促进中西部和东北地区的经济振兴,从而体现“区域正义”或“空间正义”。⑥

可见,特殊区域的制度竞争,不仅事关其所在地方的区域经济发展,还影响各区域之间的协调发展。因此,特殊区域的制度建设同样要强调“全国一盘棋”,在各类区域的大博弈中,应尽量减少其制度竞争可能导致的“新发展失衡”。同时,特殊区域的未来发展,更需重视制度创新而非单纯的制度优惠,从而使其制度竞争切实有助于推动区域协调发展。

总之,为优化区域之间的制度竞争,缓解发展失衡,推动区域协调发展,应不断减少对特殊区域的差

---

① 各个特殊区域的制度安排旨在促进发展,需要在发展导向型法治框架下展开。参见董学智:《发展导向下中国式规制国家的法治构造》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2022年第3期,第123—130页。

② 区域间制度安排的差异使一些区域的经济主体可以在一定阶段获取高额的“制度租”。参见史晋川、谢瑞平:《区域经济发展模式与经济制度变迁》,《学术月刊》2002年第5期,第49—55页。

③ 税收优惠、金融服务、财政分配、空间经济规划等制度,是我国公共规制保障空间正义的实践基点。参见靳文辉:《空间正义实现的公共规制》,《中国社会科学》2021年第9期,第92—113页。

④ 参见2018年11月18日发布的《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》。

⑤ 参见黎雨、李新:《超越竞争:创新转型构建区域经济新格局》,北京:中国财政经济出版社2014年版,第154—156页。

⑥ 参见黄茂钦:《空间正义与差序联动:区域协同发展的经济法治体系框架》,《经济法研究》2023年第1期,第8—12页;张佳:《大卫·哈维的空间正义思想探析》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2015年第1期,第82—89页。

异化制度安排,保障相关基本制度的统一,以维护各类区域的公平竞争和公平发展。同时,基于各区域现实存在的经济社会差异、地理区位差异等,还应依循差异性原理,①通过逆向制度调节,解决历史形成的某些不合理差异问题,从而缩小区域之间过大的发展差距。

**( 三) 制度竞争与“制度品质”**

制度竞争与“制度品质”直接相关,制度的优劣对制度竞争的效果和目标实现具有根本影响。既往的制度实践表明,如果特殊区域依据“好制度”展开良性制度竞争,就会有助于促进所在地方区域经济的长期稳定增长; 反之,如果特殊区域通过自定规则,从事恶性的制度竞争,如违法进行税收减免,或者构筑“以邻为壑”的制度壁垒,妨害不同区域市场主体的公平竞争等,②就会产生诸多不利后果,影响区域之间的协调发展乃至全国的经济社会发展。为此,应不断提升制度品质,鼓励基于“好制度”展开的良性制度竞争,禁止急功近利的恶性制度竞争。

此外,良性的制度竞争也有助于提升制度品质。从制度经济学角度看,各类特殊区域的制度竞争,会影响相关制度变迁。③ 例如,我国已在多地设立自贸区,力图通过制度试点,在多个领域推进制度创新,相应地,在试点区域适用的“新制度”与其他区域实施的“旧制度”之间,就会形成制度竞争。如果新制度是更具有合理性和合法性的“好制度”,就可能替代“旧制度”,由此形成的制度变迁,会有助于推动制度品质的优化,更好地发挥制度功效。

在制度竞争过程中形成的制度更替或制度变迁,是由特殊区域向其他区域进行制度扩展的动态过程。在区域经济学领域,弗里德曼曾提出“中心—外围”理论; ④在新经济地理学领域,克鲁格曼曾提出“核心—边缘”模型。⑤ 如果借用上述理论和模型,也可以认为,拥有良好制度的特殊区域,会处于“中心”或“核心”地位,在持续的制度竞争中,其影响力会向“外围”或“边缘”扩展,并形成特殊区域的凝聚力和向心力,最终使“好制度”替代“坏制度”、“新制度”取代“旧制度”。因此,在特殊区域的制度竞争方面,也可以构建“中心—外围”理论或“核心—边缘”理论。

“良法是善治之前提”,持续提升制度品质尤为重要。如果不能提供“好制度”,则制度再多也于事无补。⑥ 因此,应审视有关特殊区域的各类制度,考察其是否有助于促进所在地方的区域经济发展,是否不利于区域之间的协调发展,同时也要认真检讨: 某些特殊区域的设立实效究竟如何? 是否占用了大量土地而入住者寥寥?⑦ 是否“广厦千万间”却大量空置? 是否名义上拉动了 GDP,而对国民福祉却并无助益? 尽管上述问题可能是多因之果,但制度品质欠佳一定是重要原因。鉴于各类制度如果背离法治原则,就会极大降低其制度品质,并会产生严重的负面影响,因而对特殊区域的制度竞争还需加强“源头治理”,实施多维法律规制。

---

① 差异的存在构成了社会发展的动力机制,因而应保留一定的制度差异。参见邱耕田:《差异性原理与科学发展》,《中国社会科学》2013 年第 7 期,第 82—89 页。

② 按照《中共中央关于进一步全面深化改革　推进中国式现代化的决定》的要求,应“清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法”,“规范地方招商引资法规制度,严禁违法违规给予政策优惠行为”。

③ 制度变迁是指“制度创立、变更及随着时间变化而被打破的方式”。参见诺思:《经济史中的结构与变迁》,陈郁等译,上海:上海三联书店、上海人民出版社 2002 年版,第 225 页。

④ “中心—外围”理论有助于解释特殊区域的产业和要素转移问题。参见梁碧波:《产业转移、要素流动与结构优化——基于中心—外围模型的理论分析和实证检验》,《经济问题探索》2016 年第 4 期,第 88—96 页。

⑤ 克鲁格曼( Krugman) 在 1991 年提出的“核心—边缘”模型,对新经济地理学的发展具有重大意义。参见安虎森:《新经济地理学》,北京:经济科学出版社 2009 年版,第 16—18 页。

⑥ 针对立法质量不高所形成的“法律空洞化”问题的讨论,可参见邢会强:《政策增长与法律空洞化——以经济法为例的观察》,《法制与社会发展》2012 年第 3 期,第 117—132 页。

⑦ 参见何书金、苏光全:《开发区闲置土地成因机制及类型划分》,《资源科学》2001 年第 5 期,第 17—22 页。

## 四、对制度竞争的多维法律规制

鉴于特殊区域的制度竞争既有助于促进区域经济发展,积累制度试点经验,也可能妨碍公平竞争和市场统一,影响区域协调发展,因此,对特殊区域良性的制度竞争应依法加以保障,而对其不当或违法的制度竞争则应加以限制和禁止,从而实现扬长避短的法律规制目标。对制度竞争的法律规制涉及多个维度。其中,为加强对制度竞争的“源头治理”,应当对特殊区域制度的生成予以严格规制,使其切实符合《立法法》等相关规定;同时,还要结合公平竞争、市场统一以及营商环境等方面的规定,加强对特殊区域制度竞争的相关法律规制。上述的多维法律规制,对于解决特殊区域制度竞争的突出问题尤为重要。

### (一)立法法维度的规制

由于特殊区域制度往往涉及财政、税收、金融等重要经济法律的调整,事关市场主体的基本权利,因而应坚持法定原则,保障其制度生成的合法性。据此,应依据《立法法》的规定,集中解决影响特殊区域制度竞争的授权立法、法律的暂时调整适用与自定规则这三大问题。

1. 对特殊区域授权立法的规制

由于特殊区域是新制度的“试验区”,其进行的“立法试点”或制度创新,与其他区域通行的法律规定存在差异,会影响法制统一,因而必须解决好授权立法问题。其实,无论在改革开放初期对经济特区的授权立法,还是近年来对自贸区等特殊区域的授权立法,都在强调特殊区域制度的特殊性,以及与其他地区制度的差异性。对于涉及特殊区域的各类授权立法行为,都应依据《立法法》加以规制,以保障特殊区域的设立和存续的合法性,以及授权立法本身的合法性。

我国对特殊区域的授权立法始于经济特区,包括 20 世纪 80 年代对 3 个省级人大及其常委会有关经济特区的授权立法,①以及 20 世纪 90 年代对 4 个经济特区所在市的人大和政府的授权立法。② 其中,针对经济特区所在地的省(广东、福建)和市(深圳市)进行首次授权的主体,都是全国人大常委会,而其后对海南省以及厦门市、汕头市和珠海市的人大及其常委会的授权主体,则改为全国人大,这体现了我国对授权立法制度认识的逐步深化。

经过长期的立法实践探索,我国《立法法》第 84 条规定:“经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定,制定法规,在经济特区范围内实施。”可见,现行法律要求作出授权决定的主体一定是全国人大,而早期对广东、福建以及深圳市的授权主体,则是全国人大常委会。鉴于现行《立法法》规定与之前的授权决定存在不一致,对此可否按照“不溯及既往”的原则处理,还存在不同认识。③

2. 对特殊区域“暂时调整法律适用”的规制

对法律部分规定的暂时调整或暂时停止适用,可简称“暂时调整法律适用”,它是上述授权立法的重要内容或延伸。依据《立法法》第 16 条规定:“全国人大及其常委会可以根据改革发展需要,决定就特定事项授权在规定期限和范围内暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。”由于特殊区域与国家的改革、发展密切相关,是制度改革试点的重要区域,为了保障其改革于法有据,避免与现行法律冲突,需要作出暂时调整法律适用的授权决定,因此,近些年在特殊区域的发展过程中,此类授权决定大幅

---

① 1981 年全国人大常委会授权广东省、福建省人大及其常委会制定所属经济特区的各项单行经济法规,1988 年全国人大授权海南省人大及其常委会制定所属经济特区的法规。

② 全国人大常委会 1992 年授权深圳市、全国人大 1994 年授权厦门市、1996 年授权汕头市和珠海市的人大及其常委会和市政府分别制定法规和规章在其经济特区实施。

③ 参见林彦:《经济特区立法再审视》,《中国法律评论》2019 年第 5 期,第 179—186 页。

度增加。例如,全国人大常委会曾授权国务院在多个自贸区暂时调整有关法律规定的行政审批,①其主要目的是促进经济发展,扩大市场主体的经营自由权。由于此类授权决定仅适用于相关特殊区域,而其他区域的市场主体仍适用既有制度,这虽然在形式上不违反法定原则,但可能不符合公平原则,因此,在授权期满后,应尽快决定是否统一实行新制度,以确保各类区域的负担公平。事实上,《立法法》强调"暂时",并对具体时间做出明确要求,就是为了防止无限期地调整或停止相关法律规定的适用,这既是法定原则的要求,也是公平原则的体现。

可见,尽管国家立法机关可以持续通过"暂时调整法律适用"制度,来解决特殊区域某些制度的合法性问题,②但必须关注其公平性和可预见性,否则就会有悖于法治精神。因此,即使为了深化改革和促进发展而需要在某些特殊区域"暂时调整法律适用",也应限制此类制度的频繁适用,这本身就是法治的要求。③

3. 对特殊区域自定规则的法律规制

特殊区域的自定规则,在广义上包括特殊区域或所在地方的自行立法和自定政策,其初衷是促进区域经济发展。如果特殊区域借自定规则之机实施不正当的制度竞争,就会存在合法性问题,为此,需要对各类特殊区域自定规则的行为加强法律规制。

我国的特殊区域类型复杂,有些特殊区域自定规则是有明确法律依据的。例如,根据前述《立法法》第 84 条规定,经济特区根据授权可以制定经济特区法规。随着早期设立的经济特区的区域范围不断扩大,其自定规则的适用区域已与所在城市的行政辖区"重叠"。又如,2014 年上海市人大常委会制定的《中国(上海)自由贸易试验区条例》,是我国自贸区领域的第一部综合性地方性法规,涉及管理体制、投资开放、贸易便利、金融服务、税收管理、综合监管、法治环境等多个方面。④ 由于自贸区强调自由贸易、放松管制、减少行政审批等,有助于发挥市场机制的作用,因此,上述自定规则对于提升经济效率,促进区域经济发展,均具有重要的积极意义。⑤

特殊区域自定规则,要以相关法律规定或授权立法为依据,它有助于提升立法效率;同时,通过自定规则来促进特殊区域及其所在地方的经济发展,也有助于提升经济效率。但在关注效率价值的同时,还必须确保自定规则的合法性,尤其应防止以地方政府决策来代替甚至违背相关法律法规等问题。⑥

为加强对特殊区域自定规则的法律规制,《立法法》第 109 条第(五)项规定,"根据授权制定的法规应当报授权决定规定的机关备案;经济特区法规、浦东新区法规、海南自由贸易港法规报送备案时,应当说明变通的情况。"上述规定中的备案制度,是对特殊区域自定规则,特别是对其进行立法变通的重要监督和规制,有助于保障特殊区域自行制定规则的合法性。⑦

---

① 参见 2014 年 12 月 28 日通过的《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在中国(广东)自由贸易试验区、中国(天津)自由贸易试验区、中国(福建)自由贸易试验区以及中国(上海)自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》;2015 年 2 月 27 日《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在北京市大兴区等 33 个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》。

② 依据《立法法》第 16 条第 2 款规定,暂时调整或停止适用法律部分规定的事项,实践证明可行的,由全国人大及其常委会及时修改有关法律;修改法律的条件尚不成熟的,可以延长授权期限,或者恢复施行有关法律规定。

③ 参见傅蔚冈、蒋红珍:《上海自贸区设立与变法模式思考——以"暂停法律实施"的授权合法性为焦点》,《东方法学》2014 年第 1 期,第 98—104 页。

④ 参见郑少华:《中国(上海)自贸试验区新片区立法保障论》,《东方法学》2020 年第 3 期,第 14—21 页。

⑤ 参见张守文:《"破旧立新":改革试验区建设的法治问题》,《法学杂志》2023 年第 5 期,第 1—13 页。

⑥ 参见范柏乃、龙海波:《我国地方政府失信形成机理与惩罚机制研究》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2010 年第 3 期,第 164—173 页。

⑦ 参见宋方青:《突破与规制:中国立法变通权探讨》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2004 年第 1 期,第 64—70 页。

总之,对特殊区域相关制度的生成及据此展开的制度竞争,应从多个方面加强法律规制。针对特殊区域的相关立法行为,应发挥《立法法》的重要规制功能,尤其在相关授权决定、暂时调整法律适用以及自定规则等方面,更要严格遵循相关法律规定,这对于维护特殊区域的良性制度竞争尤为重要。

**(二)其他法律维度的规制**

特殊区域的制度竞争,不仅事关区域之间的公平竞争和市场统一,也会影响整体营商环境优化、统一大市场建设和国家的法治统一,因此,不仅应关注特殊区域的制度生成是否合法,还要关注其制度竞争是否符合公平竞争和市场统一的要求,是否违反竞争中性原则和税收中性原则,是否有助于优化营商环境,等等,并从多个法律维度对特殊区域的制度竞争加强规制。

例如,依据竞争中性原则,对各类市场主体均应依法平等对待,切实维护公平竞争的市场秩序,以发挥市场机制在资源配置方面的决定性作用,推动经济的有效循环和高质量发展。为了建设现代化经济体系,我国近年来一直着力构建统一开放、竞争有序的现代市场体系,并将建设全国统一大市场作为其重要组成部分。而数量众多、类型多样的特殊区域,是否会阻碍市场统一,是否影响公平竞争和全国统一大市场建设,则是需要认真审视的重要问题。为了强化竞争政策的基础地位,保障公平竞争,我国已于 2016 年建立公平竞争审查制度,并在《反垄断法》中进一步作出明确规定。该制度不仅有助于解决地方政府的行政垄断,特别是地区封锁、市场分割等问题,而且对防止特殊区域构筑妨碍公平竞争和市场统一的制度壁垒,同样具有重要价值。① 因此,应依据与经济宪法密切相关的公平竞争审查制度,以及《反垄断法》的具体规定,加强对特殊区域相关制度的审查,以有效规制其制度竞争。② 鉴于《公平竞争审查制度实施细则》和《公平竞争审查条例》已先后出台,在此基础上可结合实践需要,制定更高位阶的《公平竞争审查法》,这更有助于有效规制特殊区域的制度竞争。

又如,依据税收中性原则,对各类市场主体应平等适用税法,不宜因征税而给市场主体带来额外负担,以尽量减少税制对市场配置资源的扭曲。③ 事实上,我国在不同时期设立的多种特殊区域,从经济特区到各类自贸区以及海南自贸港等,大都与税制的特殊安排直接相关。如果特殊区域与一般区域的市场主体适用不同的税制,且特殊区域的税制更为优惠,就需要审视其税制安排是否符合税收中性原则,并加强相应的税法规制。随着我国税法体系的不断完善,税收立法既要强调法定性,又要关注合理性和公平性,有效落实税收中性原则。例如,海南不仅是我国最大的经济特区,也是全国首个自贸港,其在税制方面亦有诸多特殊性。其中,《海南自贸港法》规定的销售税制度,④实质上是一种新型税种制度,与其他地区的商品税制存在较大差别,需要加强不同区域税法制度的协调。与此相关联,落实税收中性原则,究竟应考虑海南一个区域,还是应兼顾全国各个区域? 如果将海南的销售税制度推广至全国,是否有助于实现整体税制的简化,并弱化特殊区域引发的税制竞争,从而更多体现税收中性原则的要求? 这些都是值得深思的重要问题。

上述竞争中性原则和税收中性原则的落实,⑤都直接影响营商环境的优化。我国近年来设立的自

① 公平竞争审查要从促进社会整体利益的角度着眼,给予政府之手适度的发展空间。参见侯利阳:《公平竞争审查的认知偏差与制度完善》,《法学家》2021 年第 6 期,第 106—119 页。

② 反垄断法必须回归其与宪法的联系,形成专门规制与一般规制相结合的规制体系。参见张占江:《政府行为竞争中立制度的构造——以反垄断法框架为基础》,《法学》2018 年第 6 期,第 80—98 页。

③ 增值税是典型的中性税种,其相关抵扣权和管辖权制度都不应受区域因素影响。参见张守文:《增值税的“转型”与立法改进》,《税务研究》2009 年第 8 期,第 59—64 页。

④ 海南自贸港税制改革的重点是做好销售税设计,把握好与内地税制的衔接。参见刘磊:《海南自由贸易港税收制度改革创新的思考》,《国际税收》2020 年第 11 期,第 3—8 页。

⑤ 辖区政府间制度竞争的表现形式,一种是税收竞争和补贴竞争,另一种是规制竞争,需要用财税法和竞争法加以规制。参见冯兴元:《论辖区政府间的制度竞争》,《国家行政学院学报》2001 年第 6 期,第 27—32 页。

贸区等特殊区域普遍关注营商环境,其相关制度创新有助于为全国营商环境的优化积累经验。例如,为保障自贸区制度创新的合法性,依法推动营商环境优化,我国在一些自贸区已暂时调整《对外贸易法》《食品安全法》《海关法》《土地管理法》《种子法》《海商法》《会计法》《注册会计师法》《银行业监督管理法》《商业银行法》《保险法》等多部法律相关规定的适用,这对于区域内市场主体的经济活动,以及特殊区域与其他区域之间的制度竞争,均有重要影响。为进一步优化营商环境,还应系统加强竞争法、税法、金融法、劳动法、破产法以及发展规划法、产业法等多个维度的法律规制,只有确保特殊区域的制度竞争符合相关法律规定,才能实现良性的制度竞争,在法治轨道上推动各类区域的协调发展。

总之,与特殊区域相关的制度竞争,不仅影响相关区域之间的公平竞争和市场统一,也会影响整体的营商环境优化、统一大市场建设和全国法治统一,因此,需要从多个维度对特殊区域制度竞争加强法律规制,以确保相关制度的合理性与合法性,依法保障各类区域的"区域发展权",①从而推动相关区域之间的协调发展,防止区域的发展失衡,切实体现"空间正义",推进中国式现代化目标的实现。

## 结　论

我国自改革开放以来形成的大量特殊区域,与改革、法治与发展密切相关。特殊区域的制度改革试点和经验推广,带动了多个领域法律制度的建立和完善,推动了经济社会发展和国家治理的巨变。在我国建设现代化国家的新时期,针对以往设立的种类繁多的特殊区域,需要梳理其与一般区域的制度差异,审视其相关制度的合理性与合法性,揭示其制度竞争涉及的法治问题,为推动区域协调发展和现代化经济体系的构建奠定制度基础。基于经济区域研究的"三维分析框架",依循"特殊区域—制度差异—制度竞争—法律规制"的主线,有助于明晰制度因素对特殊区域形成和发展的重要影响,以及特殊区域与一般区域存在的制度差异。鉴于特殊区域凭借制度差异展开的制度竞争,既会影响其所在地方或区域的经济发展,也会影响相关区域之间的协调发展,应当从立法法以及竞争法、财税法、金融法、产业法等多个维度对其加强法律规制,以保障特殊区域制度的合理性和合法性,从而持续提升制度品质,推进各类区域之间的良性制度竞争。

加强对特殊区域制度竞争的法律规制,需要处理好改革、法治与发展的"三者关系",尤其应注意两个方面: 一方面,从改革与法治的关系看,我国通常是先在特殊区域进行经济改革和相应的"制度试点",再将制度改革成果确立为普遍适用的制度加以推广,由此形成的"经济改革—特殊区域—制度试点—制度推广"的主线,是我国经济改革和法制建设的重要路径,为法治完善奠定了重要基础。另一方面,从法治与发展的关系看,基于区域协调发展战略,以及推进公平竞争和市场统一的需要,应在法治框架下限制特殊区域的数量和类型,减少不必要的特殊区域设置和制度上的区别对待,这对于优化营商环境,建设统一大市场和现代化经济体系,实现经济的高质量发展和法治统一,都更为重要。特殊区域数量多、差别大,会引发过度的制度竞争,影响制度的统一性和公平性,其中涉及中央与地方、公平与效率、分配与发展等重大问题,事关国家治理的现代化。因此,应全面评估各类特殊区域的定位和功能,尤其应减少其相关政策的频繁变动,并对其制度竞争加强法律规制,以切实在法治框架下实现相关区域制度的统一性与差异性、稳定性与变易性的动态平衡。

特殊区域是我国推进改革、法治与发展历程的缩影。随着国家经济职能的明晰和政府职能的转变,特别是全面依法治国的推进,还应关注特殊区域制度竞争背后的经济与社会、统合与离散、增长与发展、近期与长远等多方面的平衡与取舍。对于此类复杂问题,需要从多个学科、多个维度展开研究,包括区域维度的经济地理学、区域经济学,经济维度的制度经济学、发展经济学,以及法律维度的经济法学、发

---

① 参见于立深:《论区域发展权的国家法保障》,《法治研究》2021 年第 1 期,第 114—127 页; 汪习根、滕锐:《论区域发展权法律激励机制的构建》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2011 年第 2 期,第 113—117 页。

展法学,①等等。加强上述不同学科、不同维度的交叉研究,有助于进一步揭示特殊区域与法治发展的内在关联,并由此解释中国经济与法治的紧密互动,从而提炼“特殊区域法治理论”,丰富和完善整体的经济法治理论,进而为推动国家经济治理的现代化提供理论支撑。

## Legal Regulation on Institutional Competition in Special Regions

Zhang Shouwen

(*School of Law*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

**Abstract**: Since the reform and opening-up, a large number of special economic regions have been set up on the basis of special development goals and institutional arrangements, which are the epitome of the reform, the rule of law and the development process in our country. Therefore, they can be analyzed under the "three-dimensional analytical framework" of "geography—economy—system". As the special regions are more influenced by institutional factors and the institutional differences involve the coordinated regional development and the construction of a unified market, it is necessary to strengthen the legal regulation of institutional competition in such regions. Therefore, we should, in accordance with *the Legislation Law*, solve the problems concerning the rule of law in terms of authorized legislation, temporary adjustment of the legal application and voluntary rules in special regions, and strengthen the legal constraints on the institutional generation and institutional competition in special regions from the perspectives of competition law, fiscal and tax law, etc., so as to improve institutional quality and promote benign institutional competition among various kinds of regions. Analyzing the internal relations and related legal issues of "special region — institutional difference — institutional competition — legal regulation" will help to reveal the main line of "economic reform — special region — institutional pilot — institutional extension", which runs through our economic reform and legal construction. This analysis will also help to clarify the direction to improve the special regional system, enhance the level of the overall economic rule of law, and further refine the "theory on the rule of law in special regions" to enrich and improve the theory of economic rule of law.

**Key words**: special region; institutional difference; institutional competition; legal regulation; economic rule of law

(责任编辑 郭昌盛)

① 参见张东:《促进中国式现代化的发展法学理论创新》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2024 年第 1 期,第 113—128 页。